

**ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542**

จารุกิตต์ โพธิ์ชัย*
ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์เพื่อเสริมสร้าง ประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็น ของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัยผิดปกติ

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาและอุปสรรค เช่น การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินของผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหา เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวในกรณีจำเป็นเร่งด่วน และปัญหาเกี่ยวกับการ จัดการทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว มาตรการยึดหรือ อายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การร้องขอให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีหลักประกันมิให้เกิดการ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป

1. บทนำ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ทั่วโลกต่างให้ความสนใจและให้ความสำคัญ โดยต่างถือว่าเป็นปัญหาที่เป็นวาระแห่งชาติและเป็นปัญหาที่สำคัญในระดับโลก สำหรับ ประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้นได้ส่งผลกระทบต่อ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษากฎหมายนิพนธ์

เสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองและบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารประเทศ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภายในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ต่อมาประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวหลายประการ เช่น เรื่องการกำหนดความผิดการให้หรือรับสินบนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ การกำหนดอายุความในกรณีหลบหนีและอายุความล่วงเลยการลงโทษ การกำหนดการริบทรัพย์สินในคดีทุจริตให้เป็นไปตามหลักการริบทรัพย์สินตามมูลค่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถือว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นหลักประกันมิให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป

กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น เป็นกระบวนการที่มีเจตนารมณ์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นปัญหาที่ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

2. การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินโดยเปรียบเทียบกับทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่พ้นจากตำแหน่งหรือตาย กับทรัพย์สินและหนี้สิน ณ วันที่เข้ารับ

ตำแหน่ง หากพบว่ามีเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ กระบวนการร้องขอให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จะต้องปรากฏพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการ ใดโดยมิชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักยอก แปรสภาพ หรือ ซุกซ่อน ทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยกระบวนการตรวจสอบดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

สำหรับกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ มีขั้นตอนแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า เป็นการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปีหรือไม่ หาก เข้าเงื่อนไขดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่ สวนเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและ อนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและ เลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้ พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนเองก็ได้ ซึ่งกระบวนการ ไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีขั้นตอนการการแจ้งคำสั่งเพื่อให้สิทธิผู้ถูก กล่าวหาคัดค้านคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน ซึ่งหากการคัดค้านฟังขึ้นก็จะมีการ เปลี่ยนตัวอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน แต่หากไม่มีการคัดค้านหรือการคัดค้านฟังไม่ ขึ้น ก็จะมีการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เมื่อดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานเสร็จ หากกรณีไม่มีมูลตามข้อกล่าวหาคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่ สวนจะสรุปรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาให้ข้อกล่าวหาตก ไป แต่หากกรณีมีมูลร้ายวยผิดปกติคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะแจ้งข้อ กล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่ สวนได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นครบถ้วนแล้วจะจัดทำสรุปสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดย สรุปพยานหลักฐานพยานบุคคลประกอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า จะ มีมติให้ข้อกล่าวหาตกไปหรือมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร้ายวยผิดปกติ โดยหากมีมติว่าไม่มีมูลร้ายวย ผิดปกติ ก็จะดำเนินการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่หากมีมติว่ามีมูลว่าร้ายวยผิดปกติให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการส่งรายงาน เอกสารพร้อม

ความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา อัยการสูงสุด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนแล้วแต่กรณีต่อไป

กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวได้ และหากผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถที่จะแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราวนั้นไม่เกี่ยวข้องกับกรณีสืบสวนคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไปได้จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล กล่าวคือ มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ร่ำรวยผิดปกติ แต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ทั้งนี้ หากผู้ถูกกล่าวหาสามารถที่จะชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราวไม่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งนำไปใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้น ในกรณีที่มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชี ซึ่งถือว่าการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวทั้งสองกรณีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่กระทบและละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ควรกระทำเว้นแต่มีเหตุผลและความจำเป็น ซึ่งเหตุผลและความจำเป็นในยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็เพื่อที่จะสามารถที่จะขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินได้ในอนาคต หากไม่มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติแล้ว หากต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินการที่จะดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามคำพิพากษาของศาลอาจเป็นการยากที่จะติดตามทรัพย์สินนั้นมาได้ หากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ ประกาศ หรือระเบียบเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวเพื่อเป็นหลักหรือมาตรฐานในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และยังไม่มีความชัดเจนในการพิจารณาออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3. กระบวนการการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ

3.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่อให้สามารถมีการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ทรัพย์สิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใด ที่ใช้หรือมุ่งหมายจะใช้ในความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และกำหนดให้มีมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่อให้สามารถระบุพรรณติดตาม อาัยตหรือยึดสิ่งใดเพื่อความมุ่งประสงค์ในการริบทรัพย์สินในที่สุด ทั้งนี้บัญญัติเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินไว้ว่าบทบัญญัติข้อนี้ต้องไม่ถูกตีความไปในทางที่จะกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งสุจริต

3.2 ประเทศอังกฤษ มีกระบวนการเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน โดยห้ามบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าว (ไม่ว่าจะเป็นบุคคลผู้ที่ต้องสงสัยหรือจำเลยหรือไม่) จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินนั้นออกไปไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศ เช่น อาจจะต้องส่งมอบบัญชีธนาคารไว้กับศาลหรืออัยการ หรือหากจำเป็นเพื่อมิให้ทรัพย์สินดังกล่าวพ้นไปจากเขตอำนาจศาลก็อาจจะทำการยึดเพื่อเก็บรักษาไว้แทนชั่วคราว เป็นต้น อย่างไรก็ตามคำสั่งอายัดต้องไม่ทำให้บุคคลที่ถูกอายัดทรัพย์สินมีความเดือดร้อนจากคำสั่งอายัด เช่น ต้องมีค่าใช้จ่ายเพื่อการเลี้ยงชีพตามสมควร ต้องมีค่าใช้จ่ายให้สามารถประกอบอาชีพได้

3.3 สหรัฐอเมริกา มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งที่การทำงานมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่าง ๆ เปิดเผยแพร่รายได้และแสดงที่มาของรายได้เหล่านั้นในแต่ละปี และการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับประโยชน์จากบุคคลใด ๆ ซึ่งอาจส่งผลเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ

3.4 สาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้กำหนดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่า ข้าราชการทุกคนต้องแสดงทรัพย์สินและการลงทุนของทั้งตน ภรรยาและบุตรทุกคน ตั้งแต่เริ่มบรรจุเข้ารับราชการเป็นประจำทุกปี โดยหากข้าราชการคนใดมีรายการทรัพย์สินที่มีมูลค่ามากเกินกว่าความสามารถของรายได้ จะต้องถูกซักถึงความเป็นมา หรือหากข้าราชการคนใดถือหุ้นอยู่ในบริษัทเอกชน ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ จะสามารถสั่งการให้ขายหุ้นดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ข้าราชการในทุกระดับชั้น ต้องแสดงหลักฐานพื้นฐานเพื่อพิสูจน์ภาวะปลอดหนี้สินทางการเงินใด ๆ เนื่องจากเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่มีภาระหนี้สิน มีความเป็นไปได้สูงที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีการคอร์รัปชัน

3.5 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง กำหนดไว้ว่าข้าราชการที่ครอบครองทรัพย์สินโดยระบุที่มาได้ และมีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับในอดีตและปัจจุบัน โดยไม่อาจแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลได้ว่าตนมีมาตรฐานการครองชีพเช่นนั้นได้อย่างไร และมีเงิน

นั้น จะต้องมีการนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่งมาเปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นตำแหน่งแล้วนำมาวิเคราะห์ว่ามีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือมีหนี้สินลดลงผิดปกติหรือไม่

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณา วิเคราะห์ว่ากรณีใดจึงจะถือว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีพฤติการณ์หรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการได้ทรัพย์สินมาโดยไม่ชอบ หรือจะต้องมีข้อเท็จจริงเพียงใดจึงจะถือได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือมีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ อันจะเป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งการที่ไม่มีการให้คำหมายของการได้ทรัพย์สินและหนี้สินมาโดยไม่ชอบ หรือไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลางในการรองรับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อาจส่งผลให้มีการตีความ ในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีความเสมอภาค และเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่สุจริตกระทำการไม่สุจริตโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายได้

1.3 ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีจริงและความเปลี่ยนแปลงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อเทียบกับการคุ้มครองสิทธิและของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมีหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่และป้องกันความผิดพลาดหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สูงกว่า

2. ปัญหาเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวในกรณีจำเป็นเร่งด่วน กระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีได้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและกรณีร่ำรวยผิดปกติ นั้น มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หากปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวไว้อาจไม่ทันทั่วถึง เนื่องจากออกคำสั่งดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะต้องมีกรรมการ ป.ป.ช. เข้าประชุมเกิดกึ่งหนึ่งของกรรมการเท่าที่มีอยู่ ผู้เขียนเห็นว่าหากการออกคำสั่งล่าช้าจะส่งผลให้ไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้อย่างทันทั่วถึง ซึ่งอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้กฎหมายในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวได้ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ซึ่งทรัพย์สิน

หรือทรัพย์สินดังกล่าวได้อย่างไร ถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดในเรื่องของมีทรัพย์สินมาก ผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ บัญญัติให้เป็นความผิดอาญาด้วย ศาลอาจสั่งให้ริบเงินหรือทรัพย์สิน

4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีที่ปรากฏว่าผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นมาตรการที่ทลายหัวใจของการทุจริตอย่างได้ผลและยังเป็นการตัดกำลังผู้กระทำความผิดมิให้ใช้ทรัพย์สินหรือได้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว นอกจากนี้มาตรการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินถือว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการขัดจัดผลประโยชน์ที่ได้มาจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ

จากการศึกษากระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พบว่ากระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินยังปรากฏปัญหาข้อขัดข้องในข้อกฎหมายหรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ นั้น จะต้องมียุติการปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยมิชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจในการตรวจสอบพฤติการณ์ดังกล่าว ก็ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแล้วเท่านั้น หากผลการตรวจสอบหากปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทายาทหรือผู้จัดการมรดกไม่สามารถชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวได้ เมื่อครบหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถที่จะร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินได้ ซึ่งกระบวนการขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินนั้นปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

- 1.1 ปัญหาการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่สามารถที่จะกระทำได้ หากผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากคำนิยามของคำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ”

ดังกล่าวอาจเป็นทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์หรือกิจการ เช่น อุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม ที่มีรายได้จากการประกอบกิจการดังกล่าว หรือเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือกิจการที่เมื่อนำออกมาบริหารจัดการแล้วอาจก่อให้เกิดรายได้ หรือทรัพย์สินนั้นอาจเป็น ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ยากแก่การเคลื่อนย้าย หรือจะเป็นภาระแก่ ทางราชการในการเก็บรักษา หรืออาจเป็นทรัพย์สินที่เป็นของสด หรือของเสี้ง่าย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากไม่มีการบริหารจัดการทรัพย์สินดังกล่าวที่ดีย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีผู้ มีส่วนได้เสียในกรณีที่จะต้องคืนทรัพย์สินหรืออาจทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดน้อยลงอันก่อให้เกิด ความเสียหายต่อทางราชการในกรณีศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พบว่ากระบวนการร้องขอ ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินยังปรากฏปัญหาข้อขัดข้องในข้อกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ การปฏิบัติ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อให้การ ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจ อันเป็นประโยชน์ให้การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการดำเนินการกำหนด ดังนี้

1.1 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรง ตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกปี และแก้ไข เพิ่มเติมความหมายของคำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” เป็น “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นมีการ เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นที่ได้ยื่นในปีที่ผ่านมาในลักษณะ ที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

1.2 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 37/2 โดยบัญญัติความหมายของการได้ทรัพย์สินและ หนี้สินโดยไม่ชอบ ให้มีความชัดเจน และควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาว่ากรณีใดถือ ว่ามีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือ ปรากฏว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

1.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเพิ่ม (7) ด้วยข้อความต่อไปนี้ “กรณีปรากฏ

พฤติการณ์ตามมาตรา 37/2” เพื่อให้การกระบวนกรร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกันกับกระบวนกรร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัยปกติ

2. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดว่า “ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว แล้วรายงานแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบด้วยก็ให้คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว ต่อไป แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นชอบด้วยคำสั่งของเลขาธิการก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งยึด หรืออายัดไว้ชั่วคราวเห็นควรมีการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติว่าด้วยการเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อให้มี เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและให้การบริหารจัดการทรัพย์สินที่เป็นระบบและกระทบต่อสิทธิของผู้ที่มี ส่วนได้เสียให้น้อยที่สุด

บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2556
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ใหม่*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”, *วารสารกฎหมาย*, ปีที่ 17, ฉบับที่ 3 กันยายน 2546.
- นภสร ปิติกะวงษ์, “ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนกรร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินใน กรณีรั่วรัยปกติ”, *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555
- ลัดดา เตือนสว่าง, *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน*, การศึกษา *อิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต*, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และคนอื่นๆ, *รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาและความต้องการเบื้องต้นของ หน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003*, กรุงเทพมหานคร : กระทรวงยุติธรรม, 2548

นิติพันธ์ ประจบเหมาะ, “บทวิเคราะห์เรื่องการค้าและการดำเนินการของประเทศไทยในการอนุวัติการ
พันธกรณีอนุสัญญา UNCAC ว่าด้วยเรื่องการติดตามทรัพย์สินคืน”, กรุงเทพมหานคร
: สำนักงาน ป.ป.ช., 2555.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทย
ใน การปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.
2003”, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2551

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ,
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2546

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542